

지방의회 발전과제로서 전문위원 역량 강화 방안 연구

Research on Strengthening the Capacity of Expert Committees as a Development Task of Local Councils: Focusing on the Seoul Metropolitan Borough Council

정 창 수 (경희대학교 후마니타스칼리지 객원교수)

Abstract

Changsoo Jeong

It is a time when it is necessary to improve the expert committee system to support the capacity of the local councilors. The basic competence of local council specialists can be said to be the ability to prepare a review report to in of ordinances, and in deliberation on budget. Currently, there is a lack of research on expert review reports, which substantially support the local councilors.

This study analyzes the review reports of expert committee 25 borough councils in Seoul. Most of the review report of the expert committee members is composed of 'Review comments that do not comply with the basic review items' and 'Review comments based on the opinions of head of local government'. In the situation that the expert committee system is insufficient, the improvement of the review report of the expert committee can be a practical way to strengthen the expertise of the local councilor.

Keywords: Local councilor, Volunteer activity, Expert committee, Review report

I. 서론

사회가 점점 다양화·복잡화·지역화 되고 변화 속도가 빨라지면서 중앙정부 중심의 일방적 의사 결정으로는 새로운 사회 문제를 해결하는 데 한계를 가질 수밖에 없어 정치·사회·경제 측면의 각종 문제들을 주민의 참여를 통해 해결하는 지방자치제도를 공고히 하는 것이 중요해 지고 있다.¹⁾ 지방자치단체를 구성하는 지방정부의 권한 범위와 재정의 자율성이 확대될수록

1) 대통령 소속 지방자치발전위원회(2017:10)가 발간한 「지방자치발전백서」를 참조.

지방정부를 견제하고 감시하기 위한 지방의회의 역할이 중요성 또한 날로 높아지고 있다. 이에 따라 지방의회의 제도적 권한과 역할의 증대는 물론이고 내부 역량의 강화가 필요하다. 도시재생, 생활SOC, 사회복지, 문화관광 등 지방자치단체의 자치사무가 다양해지고 전문화되면서 지방의원의 전문성 강화가 특히 요구되어지고 있다. 하지만 지방의회의 중요한 기능에도 불구하고 여전히 지방의회에 대한 부정적인 평가도 많다.²⁾ 그 이유로는 자치권 제약, 지방의원의 전문성 부족, 전문위원 제도 미비, 주민감시체제의 부재 등이 지적되어 왔다.

지방자치제도가 발전하면서 지방의회에는 지방정부 견제·감시하는 기능 외에도 폭넓은 자치입법권과 재정권이 주어지고 있다. 지방정부에서는 전문직 공무원들을 채용해 업무를 집행하는 것이 폭넓게 활용되고 있지만 지방의회에는 전문직 인력 활용이 부족한 실정이다. 지방의회의 권한과 역할을 제대로 수행하기 위해서는 지방의원들의 역량을 뒷받침하는 의정지원체계가 제도적·내용적으로 강화될 필요가 있다. 특히 광역의회에 비해 인력 및 예산 규모가 부족한 기초의회의 의정지원체계의 개선이 필요하다.

지방의원에게 가장 전문성이 요구되는 활동은 의회 상임위원회에서 조례안, 예·결산안, 동의안 및 의견안 등을 심의하고 의결하는 것이다. 지방자치법 제59조3)에 따라 의원의 의정활동을 보좌하기 위해 위원회에 전문위원을 두고 있다. 전문위원은 조례안의 입안 및 검토, 정책의 분석·평가 및 연구, 국내·외의 법제와 그 운용 등에 관한 조사 및 연구, 의원의 법제 활동에 관한 지원 등 주로 의원의 전문성을 요하는 조사·분석 업무를 하고 있다.

전문위원의 역할 중 가장 중요한 업무는 위원장의 지휘를 받아 위원회의 운영 및 의사진행을 보좌하고, 안전심사와 관련한 검토보고서 및 심사보고서 작성, 관련 자료의 수집·조사·연구를 하는 것이다. 이 여러 기능 중 가장 중요한 기능이 상임위원회 의안 심의 절차에 포함 되어있는 ‘전문위원 검토보고’이다. 전문위원은 의원이 입법안 발의, 행정사무감사, 대 집행부 질문 등의 활동을 할 때 필요한 전문적 식견을 보좌하는 지원 인력이며, ‘검토보고서’를 통해 그 역할을 수행하고 있는 것이다.

전문위원 검토보고서란 의회의 위원회로 회부되어 심사되는 안건⁴⁾에 대해 전문위원이 전문적이고 객관적인 입장에서 내용의 타당성, 문제점, 개선방안, 주요사항 관련 조사·연구·검토하여 이를 위원회 위원들에게 배부하고 회의장에서 구두 보고하는 문서로 지방자치법 제59조에

2) 대통령 소속 지방자치발전위원회. (2015:27-29). 「지방자치 국민의식조사 최종보고서」중 “그동안 지방의회 의원들이 주민의 뜻을 잘 반영해왔는지”를 물어본 지방의원 평가 조사 결과, “주민의 뜻을 잘 반영해왔다”라는 긍정의견이 20.0%(매우 그렇다 0.4% + 비교적 그렇다 19.6%)에 불과한 반면, “주민의 뜻을 잘 반영하지 못했다”라는 부정의견은 38.0%(매우 그렇지 않다 5.8% + 비교적 그렇지 않다 32.2%)로, 긍정의견 보다 2배가량 더 높은 것으로 조사되었다.

3) 지방자치법 제59조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다. ② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다. ③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4) 의안(조례안, 예·결산안, 동의안, 의견안, 결의안, 공유재산 관리계획안 등)

근거를 두고 있다. 검토보고서는 위원회 위원들에게 안전에 대한 심사 방향을 제시하고 안전 심사와 관련된 정보를 제공하여 안전을 위원회에서 보다 용이하고 능률적으로 심사하게 하는데 그 목적이 있다.

국회의 전문위원 검토보고서는 의원이 위원회에서 의안의 가부를 결정 할 때 결정적인 역할을 한다.(김형섭, 2018:91-118). 국회 전문위원 검토보고 시 지적인 사항은 대개 위원회의 심사 과정에서 위원들의 거론 대상이 되며, 그 결과 채택되는 내용이 검토 내용과 대개 일치하는 경우가 많아 위원회 심사상의 대강의 범위와 차원을 제시해 주면 논의 초점과 방향을 정립해주는 결과를 가져올 뿐만 아니라 실제로 영향력을 발휘한다.(배용근, 2011:2).⁵⁾

하지만 현재까지 지방 의회와 관련해서는 전문위원의 인사 독립성과 외부 전문가 충원을 강조한 연구한 있을 뿐 정작 의원을 실질적으로 지원하고 의안의 처리 절차에도 포함되어 있는 전문위원의 검토보고서에 관한 연구가 부족한 상황이다. 본 연구는 지방의원의 전문성 강화를 위한 과제로서 전문위원 역량을 진단하고자 검토보고서를 분석한다. 특히 기초의회는 대부분 국회나 광역의회에 비해 재정 및 규모에서 영세한 수준이라 기초의회를 중심으로 전문위원 검토보고서를 분석하고자 한다.

물론 기존의 연구에서 밝혔듯이 현재의 전문위원의 역량 강화에는 인사 독립성, 인력 부족 등의 제도적 한계를 갖고 있다. 하지만 이러한 제도적으로 미비한 환경에서도 주어진 자원을 최대한 활용해 기초의회에 역할을 다할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 이에 전문위원 검토보고서의 개선을 통해 지방의원의 전문성을 강화하는 방안을 모색하고자 하는 것이다. 이러한 측면에서 본 연구는 기초의회 활동에 대한 전문적 보좌 기능을 수행하고 있는 전문위원의 역량 강화를 위한 검토보고서의 실질적 개선을 연구의 목표로 하고 있다. 연구의 범위는 지방 의회와 전문위원 제도에 관한 이론적 연구를 하고 서울시 25개 자치구의회를 연구 대상으로 구의회 활동 실적과 함께 전문위원 역량 진단을 위해 의회와 사무기구 및 전문위원 현황을 조사하고, 전문위원 검토보고서를 분석하고자 한다.

II. 이론적 논의와 현황

1. 지방의회 활동실적 및 전문성 강화 필요성

지방자치란 일반적으로 ‘일정 지역을 기초로 하는 주민들이 자치단체를 구성하여 그 지역의 공동사무를 주민들의 부담에 의하여 스스로 처리해 나가는 것’이라 할 수 있다. 이를 위해 주민은 선거에 통해 의결기관인 지방의회를 구성하고, 행정을 집행하는 지방정부를 구성한다. 지방

⁵⁾ 배용근(2011:107)의 연구에서 국회 상임위원회 입법조사관 대상 인식조사 결과 검토보고서가 위원회 심사과정에서 상당한 영향력이 있는 것으로 나타났다.

의회는 주민에 의하여 선출된 지방의원을 구성원으로 하는 주민의 대표기관으로서 그 자치단체의 의사를 결정하는 동시에 집행부를 감시하는 최고 의사결정기관이다.

지방의회는 해당 자치단체의 의사를 결정하고 집행부의 행정 활동을 감시하기 위하여 여러 가지 구체적인 권한을 행사한다. 지방의원은 지방의회의 구성원으로서 일정한 권한과 의무를 갖고 있다.⁶⁾ 지방의회 지위는 집행부와 지방의회와의 관계를 어떻게 구성하느냐에 따라 다른데 지방의회와 집행부 양 기관의 구성 및 조직 형태는 매우 다양하다. 우리나라의 경우 양 기관이 대립관계에 있는 ‘기관대립형’에 속하는데 이러한 형태에서 지방의회는 권한과 지위를 가진다.

지방의회의 권한은 지방자치법과 지방재정법 등 지방자치 관련 법령 등에 의하여 부여되고 있다. 이에 지방의원은 의결권, 감시권, 자율권, 선거권, 청원처리권, 의견제시권, 보고 및 서류제출요구권 등의 법률적 권한을 갖고 있다. 이를 통해 지방의원들이 실제로 어떤 의정 활동을 하고 있는지와 그 활동의 실적을 알아 볼 필요가 있다. 지난 3년간 기초의원들의 조례·규칙 발의 실적은 비중이 조금씩 증가하고 있지만 단체장 발의에 비해 매우 낮게 나타나고 있다.

〈표 1〉 2015~2017년 광역·기초의회 조례안 발의 실적 비교

(단위: %, 건수)

구분		단체장발의(%)	의원발의(%)	의원 1인당 발의건수
2015	광역	2,374 (63.8)	1,348 (36.2)	1.7
	기초	18,892 (84.3)	3,510 (15.7)	1.2
2016	광역	1,536 (49.3)	1,580 (50.7)	1.9
	기초	15,095 (82.1)	3,292 (17.9)	1.1
2017	광역	1,366 (40.2)	2,028 (59.8)	2.6
	기초	14,987 (79.3)	3,923 (20.7)	1.4

자료: 행정안전부 홈페이지(지방자치분권실-자치법규), 2017년 지방자치단체 조례·규칙 현황.

좀 더 구체적인 활동 실적을 알아보기 위해 의원들이 갖고 있는 법률적 권한을 통해 실제로 행사하는 활동을 구분하여 서울 25개 자치구의회를 대상으로 조사를 하였다. 이 활동들을 정량적으로 비교하기 위해서 ‘단체장 조례 발의안 건수’, ‘의원 조례 발의안 건수’, ‘행정사무감사·조사 지적건수’, ‘행정사무감사 집행부 자료요청 건수’, ‘행정사무감사 외 집행부 자료요청 건수’ 등으로 5개 조사 항목을 선정하였다.⁷⁾

6) 지방의원은 당해 자치단체 주민들의 직접선거에 의해서 선출되는 대표자로서 지방공무원법상 특수경력직인 지방정무직 공무원이다. 즉, 임용권자에 의하여 임명되는 일반직공무원과 구별되는 선출직공무원이다. 지방의원이 주민의 대표자로서 지위를 가지고 있다는 것은 의원을 선출해 준 지역 주민만을 대표하는 것이 아니라 당해 자치단체의 모든 주민을 대표하는 것이다.

7) 연구 조사기간은 구의회 활동기간 중 개원일 2014년 7월 1일부터 2017년 12월 31일까지(3년 6개월)로 하고 지방선거가 있는 해인 2018년은 제외하였다. 연구 분석기간은 2018년 5월 6일~6월 10일, 각 구의회 사무국에 정보공개청구를 통해 6개 항목에 대한 자료를 수집했으며, 응답내용 중 누락되거나 수집된 자료가 없다고 응답한 경우는 ‘-’로 표시하였다. 각 항목별 총 건수에서 의원 정수 대비 평균을 구해 자치구별로 활동 현황을 비교 분석하였다. 서울시 은평구, 강동구는 자료 미제출(-), 구정질문 건수도

연구 조사 및 분석 결과 의원 1인당 조례 발의 건수 평균은 6.53건으로 '단체장 조례발의건수' 평균은 10.43건에 비해 낮은 것으로 나타났다. 의원 1인당 '행정사무감사·조사 지적건수' 평균은 51.81건, 의원 1인당 '행정사무감사·조사 자료요청 건수' 110.10건, 의원 1인당 '행정사무감사·조사의 자료요청건수' 평균은 19.15건으로 나타났다.

의원 1인당 '행정사무감사·조사 지적건수'는 1년에 15건으로 자치구의회 상임위원회 수가 2개이며, 자치구 소관부서(과)가 40여개⁸⁾ 정도인 점을 감안하면 부서별로 감사 및 조사 지적 건수가 1건도 안 되는 것으로 나타났다.

의원 1인당 '행정사무감사·조사 자료요청 건수'는 1년에 31건 정도로 1개 부서당 소관 업무 사항이 10개 이상인 점을 감안한다면 자료요청 건수가 낮은 것으로 분석된다. 의원 1인당 '행정사무감사 외 자료요청 건수'는 1년에 5건 정도로 행정사무감사·조사 외 평상시에는 거의 자료 요청을 하지 않는 것으로 나타났다.

구의회 의정활동을 실적별로 살펴보면 먼저 '의원 조례발의 건수'가 높은 상위 5개 구의회는 종로구의회(18.73건), 도봉구의회(16.14건), 중랑구의회(11.24건), 양천구의회(10.72건), 강북구의회(10.21건) 순으로 나타났다. 이 중 종로구의회, 양천구의회, 중랑구의회는 '단체장 발의 건수'보다 '의원발의 건수'가 많은 것으로 나타났다.

'행정사무감사·조사 자료요청 건수'는 종로구의회(257.45건), 강남구의회(214.19건), 금천구의회(227.3건), 구로구의회(182.5건), 용산구의회(175.92건) 등이 높게 나타났다. '행정사무감사·조사의 자료요청 건수'는 중구의회(50.11건), 종로구의회(45.27건), 서초구의회(38.8건), 용산구의회(36.92건), 동작구의회(33.12건) 순으로 높게 나타났다.

〈표 2〉 서울시 25개 자치구의회 의원 1인당 평균 의정활동 실적

(기간: 2014.7. ~ 2017.12, 단위: 건수)

자치구 의회	단체장 조례발의 건수	의회 조례발의건수	행정사무 감사·조사 지적건수	행감 자료요청 건수	행감 외 자료요청 건수
자치구 평균	10.43	6.53	51.81	110.10	19.15
종로구의회	15.09	18.73	58.55	257.45	45.27
중구의회	12.33	8.11	94.78	116.33	50.11
용산구의회	11.77	1.62	113.69	175.92	36.92
성동구의회	19.64	1.93	43.36	70.86	17.71
광진구의회	12.21	3.14	56.93	111.79	10.86
동대문구의회	8.39	3.83	7.83	96.11	10.39
중랑구의회	5.59	11.24	36.29	99.41	13.59
성북구의회	4.77	3.95	38.00	51.95	15.50

요청하였으나 건수가 부정확하여 생략하였음

8) 강북구청 부서 및 보건소, 출자 및 출연기관 수 참조

강북구의회	13.71	10.21	32.50	101.43	2.86
도봉구의회	미제출	16.14	60.86	148.86	16.00
노원구의회	8.71	5.95	99.81	9.48	20.90
은평구의회	-	-	-	-	-
서대문구의회	9.47	3.93	41.40	-	-
마포구의회	-	10.11	38.89	48.22	2.56
양천구의회	7.06	10.72	35.89	99.50	19.28
강서구의회	4.50	3.00	34.00	70.70	4.50
구로구의회	18.38	5.25	28.38	182.50	12.38
금천구의회	19.50	5.50	55.20	227.30	13.20
영등포구의회	10.29	3.65	20.29	-	-
동작구의회	6.65	4.76	48.29	104.24	33.12
관악구의회	4.32	2.27	48.50	69.36	2.86
서초구의회	9.13	4.00	39.87	57.73	38.80
강남구의회	-	1.95	91.62	215.19	13.90
송파구의회	5.27	2.65	33.23	120.58	18.69

위에 제시된 자료들은 주민 민원처리 등 의정활동 실적 전체를 말해주는 것은 아니며 모든 구의회가 의원 개인별로 개인차가 심해 구의회별 평균이 큰 의미를 가지지 못 할 수도 있지만, 서울시 25개 구의회 의정활동 현황을 개략적으로 살펴본다는 의미가 있으며 지방의원의 의정활동 중 전문성과 관련된 활동실적을 대략적으로 알아 볼 수 자료가 될 수 있다.

지방의원들이 지역의 다양하고 복잡한 문제들에 대하여 적시에 올바른 의사결정을 내리기 위해서는 일정 수준 이상의 전문 능력을 갖추어 필요가 있다.⁹⁾ 지방자치단체 공무원들을 대상으로 한 설문 조사에서 지방의원들의 조례제정 및 개정과 같은 입법 활동에 대한 평가에서 보통이라고 응답한 표본이 45.66%이고, 부정적이라는 응답이 30.64%로 보통이하라는 답변이 약 76%를 차지하였다. 행정사무감사 및 조사활동에 대해서도 보통이 47.37%, 부정적이라는 응답이 28.65%로 역시 대략 보통이하가 76% 정도를 나타냈다. 정책개발 활동에 대해서도 보통이 30.64%, 부정적이라는 응답이 48.55%로 역시 보통 이하가 대략 79% 정도로 나타났다.(고경훈, 2015:6).

지방의원의 전문성에 대해서 살펴보고자 하면 먼저 '전문성'의 개념을 규정할 필요가 있다. 지방의원의 전문성은 지방의회 의원의 핵심기능 중 하나인 조례·규칙 입법, 행정사무감사, 대집행부 질문 등의 업무를 수행하는데 있어서 해당 업무를 원활히 수행하는데 필요한 제반지식과 경험을 통해 축적된 역량을 말한다고 할 수 있다. 하지만 지방의원의 선출과정에서 직무와 관련된 전문적인 자격 요건을 엄격하게 요구하는 것이 아니기 때문에 모든 지방의원들이 의정

9) 한국지방행정연구원.(2011:15).「지방의회의 공과에 대한 의견조사 결과보고서」중 일반 유권자들을 대상으로 실시한 설문조사에서는 지방의회의 문제점으로 의원의 '전문성 부족(41.5%)'을 가장 많이 지적되었다. 그 외 문제점으로 '의원비리'(32.6%), '중앙정치의 예측'(17.5%) 순으로 나타났다.

활동에 필요한 전문적인 지식을 갖추기는 쉽지 않다. 그렇다면 지방의회에 의원들이 등원한 이후 전문성 강화 교육과 지원 기능이 필요한데 이를 수행하는 역할을 담당 하는 의정지원체제와 제도가 부실하다는 지적이 있어왔다.(이관행, 2015:516).

의회 분야 전문가 및 서울시의원을 상대로 한 설문에서 서울시의회의 정책역량 확보를 저해하는 가장 큰 요인은 개인보좌 부재(27.0%), 법제도의 제약(15.3%), 정책지원조직 인력부족(12.2%) 등으로 응답했다. 이와 같이 지방의회가 대표기능, 입법기능 및 집행부 통제와 견제기능 등을 수행하는데 있어 지방의원들이 전문성을 갖추기 위해서는 의정지원체제의 내실화가 필요하다는 요구들이 많아지고 있다.

〈표 3〉 서울시의회 주요 정책역량 제약요인 설문 결과

(단위: %)

질문	응답률(%)
의원 개인보좌 부재	27.0
법제도의 제약	15.3
정책지원조직 인력부족	12.2
집행부 비협조	10.2
정책 자료 확보의 어려움	9.7
시민, 언론의 시의회 불신	9.2
정책지원조직 전문성 부족	7.1
전문성 강화 교육 지원 부족	6.6
정책개발 예산 지원 부족	2.6

자료: 서울연구원(2017). 「서울시의회 정책역량 강화 위한 지원제도 개선 방안」. 4.

2. 서울시 자치구 의회 전문위원 현황과 한계

지방의회는 지방자치법 제90조¹⁰⁾에 의거 의회사무처를 전담하여 처리하고 의원들의 회의활동을 보조하기 위하여 사무기구를 두고 있다.¹¹⁾ 의회 사무기구 중 의원의 의정활동을 보조하기 위한 전문위원은 의안 심사와 회의 진행을 담당하고 의정활동을 수행하고 있다.¹²⁾ 의회사무기구 중 전문위원은 지방의회의 의결기능을 지원하며, 입법기관으로서 의회의 법제 및 예·결산

10) 지방자치법 제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다. ② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다. ③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

11) 지방자치단체나 지방의회 규모에 따라 설치할 수 있는 기구의 종류가 다르며 그 기준은 「지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정」을 따른다.

12) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조 제3항에 따라, 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.

심의의 보조기능을 수행하며, 감시기관으로서 의회의 행정사무감사 및 조사기능 보조 기능을 수행하고 있는 것이다.(강인호, 2004:4).

지방의회 전문위원의 입법 및 정책입안 지원 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 자치법규를 제정하거나 개정하기 위하여 의안을 발의하고자 하는 경우 의원이 그 입법취지와 주요 내용을 제시하면 이에 따라 입법안을 기초하는 한편, 이미 성안된 입법안에 대해서도 체계의 검토 및 자구의 정리를 한다.

둘째, 현행 법령·제도의 집행과정에서 제기되고 있는 문제점을 의회 민원 등을 통해 발굴·분석하여, 법령 또는 자치법규의 제·개정 필요성이나 제도의 개선 및 각종 행정규제사항을 적출하여 그 대안을 제시한다. 셋째, 입법관련 주요 현안에 대해 이를 적시에 분석·정리하여 입법심 의자료로 의원에게 제공하고, 수시로 각종 법률 및 자치법규의 제·개정 등과 관련한 법제자문에 대응한다.

전문위원은 제도로써 지방의회 의원들의 의정활동을 보좌하기 위해 설치되었으나 제도 미비, 인력 및 전문성 부족의 문제가 꾸준히 제기되어 왔다. 현재 전문위원은 의안 심사와 회의 진행을 담당하며 의정활동을 보좌하는 지위에 있을 뿐 법적 위상이 확고하게 정립되어 있지 않다. 특히 사무기구의 인사체계 내에서 직제상의 문제를 지니며 집행부 실무부서의 장보다 그 직급이 낮아 대등한 지위에서 업무협약이 이루어지지 못하는 실정이다. 더구나 전문위원의 인력이 매우 제한적이기 때문에 의정보좌를 위한 자료 수집이나 안전 심의를 위한 심도 있는 검토가 어렵기 때문에 이들을 효과적으로 활용하지 못하고 있다.(최봉기, 2008:193).

현행 제도 하에서는 지방의회에 개별 보좌진이 없어서 전문위원이 의원의 의정활동을 보좌하는 핵심적인 역할을 수행하고 있으나 전문위원 1인이 보통 3~5명의 의원을 지원해야 하고, 의안 검토와 관련된 전문적인 지원보다는 위원회 행정업무 처리에 치중하고 있다. 따라서 전문위원이 의원들의 전문적인 보좌인력 이라기보다도 기 집행된 정책에 대한 문제점 등 소극적인 지원 수준에 머물고 있다. 이러한 전문위원에 대한 정책 기능과 역량에 대한 평가는 대체로 낮은 수준이다.(최근열, 2009:128).

현행 지방의회 전문위원 제도의 문제점은 먼저 집행부로부터 독립성 부족이다. 의원들이 다루는 의안에 대한 전문성 있는 검토의견을 제시하는 전문위원들의 임명권을 자치단체의 장이 전적으로 행사하고, 지방의회의 의장은 단지 추천권만을 갖게 되어 있어 전문위원 제도가 제대로 작동하기 힘든 상황이다.¹³⁾

이에 대해 지방의회의 자율성과 지방의회 사무직원으로서의 전문성, 소속감을 제고하기 위하여 전문보좌인력에 대한 임명권을 지방의회에 귀속시켜야 한다는 지방의원들의 요구가 지속

13) 지방자치법 제91조(사무직원의 정원과 임명) ① 지방의회에 두는 사무직원의 정수는 조례로 정한다. ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다. <개정 2012.12.11., 2013.7.16.> 1. 별정직공무원, 2. 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원, 3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원

적으로 제기되고 있다.(이관행, 2015:516). 또한 지방의회에 둘 수 있는 전문위원의 정수와 직급이 법률에 의해 통제되고 있어 많은 수의 전문위원을 채용할 수 없는 실정이다. 전문위원의 직급이 집행부 실무부서의 장보다 대체로 낮아 대등한 지위에서 업무협약이 이루어지기 어려운 실정이다.

지방의회의 전문위원은 그 직급과 정수 기준이 획일적으로 규정되어 있으며 전문위원 중에서 개방형이나 임기제로 외부에서 채용하는 비중이 상대적으로 적다. 단체장이 인사권을 행사하는 일반직 공무원으로 구성하기 때문에 전문성을 확보하는데 한계가 있다는 점이 주로 지적되어 왔다.¹⁴⁾ 일반직 공무원의 경우 2~3년마다 인사이동이 있기 때문에 의회에 대한 지식과 기술을 축적하는데 한계가 있다.(문상덕, 2012:274).

지방의회 전문위원의 정수는 지방의회 의원 정수와 비례해 전문위원 정수도 늘어난다.¹⁵⁾ 서울시 25개 구의회 의회사무국은 대체로 사무국장 포함하여 25~35명의 직원이 근무하고 있으며 전문위원은 구의회별로 2~4명을 두고 있다. 이 중 11개 구의회가 전문위원과 별도로 의안검토, 자료수집 등의 업무를 보조 인력이 수행하고 있다. 서대문구의회만 유일하게 입법지원관이란 직책을 두고 있는 상황이다.

강서구의회 사무국은 상임위원회별로 수석전문위원 2명, 전문위원 2명, 주무관 2명이 근무하고 있다. 송파구의회 사무국은 상임위원회별로 1명의 전문위원과 2명의 주무관이 있다. 성동구의회, 은평구의회는 의회 운영위원회를 포함하여 상임위원회별로 1명의 전문위원과 1명의 주무관이 있다. 종로구의회, 구로구의회, 서초구의회는 운영위원회를 제외하고 나머지 상임위원회별로 1명의 전문위원, 1명의 주무관이 있다. 서대문구의회, 영등포구의회, 강남구의회, 광진구의회는 상임위원회별 1명의 전문위원과 별도로 전체 상임위원회 대상 1명의 전문보좌인력을 두고 특정 상임위원회에 소속되지 않고 의원 전체를 대상으로 의안검토나 자료수집 등의 업무를 수행하고 있다.

서울시 25개 구의회 사무국의 경우 전문위원 및 보조인력 1인당 의원 수는 종로구의회가 1인당 의원수 2.2명으로 가장 적고, 노원구의회가 1인당 의원수 7명으로 가장 많은 수준이다. 사무국 정원 대비 전문위원 및 보조인력 비율이 가장 높은 송파구의회, 은평구의회, 강서구의회 순으로 20%가 넘고 반면 중구의회와 용산구의회는 10% 미만 수준이다.

14) 지방공무원법 제6조, 지방자치법 제91조 2항에 따르면 단체장은 소속 공무원의 임명, 휴직, 면직, 징계 등에 대한 임용권을 갖고 있다.

15) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제15조 제2항 <별표5>

〈표 4〉 서울 25개 자치구의회 전문위원 및 보조인력 현황

(단위: 명, %)

구분	의원수	의회사무국						사무국 정원 대비 전문위원 및 보조인력 비율	전문위원 및 보조인력 1인당 의원수
		총원	전문위원실		의정	의사	홍보		
			전문위원	보조인력					
종로구의회	11	26	3	2	11	4	5	19.2%	2.2
중구의회	9	25	2	0	11	7	4	8%	4.5
용산구의회	13	27	2	0	11	9	4	7.4%	6.5
성동구의회	14	23	2	2	9	5	4	17.4%	3.5
광진구의회	14	23	3	1	9	5	4	17.4%	3.5
동대문구의회	18	28	4	0	11	7	5	14.3%	4.5
중랑구의회	17	27	4	0	11	7	4	14.8%	4.25
성북구의회	22	30	4	0	12	8	5	13.3%	5.5
강북구의회	14	29	3	0	15	7	3	10.3%	4.67
도봉구의회	14	27	3	0	10	8	5	11.1%	4.67
노원구의회	21	30	3	0	13	9	4	10.0%	7.0
은평구의회	19	28	3	3	10	7	4	21.4%	3.17
서대문구의회	15	29	3	1	12	9	3	13.8%	3.75
마포구의회	18	29	4	0	13	6	5	13.8%	4.5
양천구의회	18	28	4	0	11	8	4	14.3%	4.5
강서구의회	20	30	4	2	13	7	3	20%	3.33
구로구의회	16	26	3	2	9	6	5	19.2%	3.2
금천구의회	10	26	3	0	11	6	5	11.5%	3.33
영등포구의회	17	32	4	1	13	8	5	15.6%	3.4
동작구의회	17	29	4	0	14	7	3	13.8%	4.25
관악구의회	22	35	5	0	14	11	4	14.3%	4.4
서초구의회	15	30	3	2	12	7	5	16.7%	3.0
강남구의회	21	33	5	1	14	8	4	18.2%	3.5
송파구의회	26	35	3	6	15	6	4	25.7%	2.89
강동구의회	18	32	4	0	16	6	5	12.5%	4.5

자료: 서울시 25개 자치구의회 홈페이지 정보 및 자료로 재구성

현재 전문위원의 인사권 독립성 문제, 인력 규모의 문제는 상당히 구조적인 사안이기 때문에 쉽게 해결되기가 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 지방의원들의 전문성 강화에 대한 주민들의 요구는 점점 높아지고 있는 상황이기 때문에 이런 현실적 한계 속에서 의원의 전문성 강화 방안을 모색하고 방안을 도출해야 한다.

지방의회 전문위원은 지방의원의 부족한 전문성을 보완해주기 위해 입법안 발의, 행정사무감사, 대 집행부 질문의 등에 지원업무를 하거나 기타 의정수행을 위한 자료수집과 분석 등의 역할을 담당한다. 이 역할들 중 가장 중요한 업무이자 위원회의 회의의 의사진행 절차에도 포

함이 되어 있는 제도가 전문위원의 검토보고이다.¹⁶⁾ 이에 지방의회 전문위원의 기본 역량 중 조례·규칙 제·개정, 예·결산 심의 등에 있어서 검토보고서를 작성하는 것이 핵심 역량이라고 말할 수 있다.

현재 국회 전문위원 검토보고서¹⁷⁾의 기본적인 요건을 보면 법안의 용어에 관한 법적 정의를 서술했으며, 개정안 요지를 정확한 용어로 간결하게 설명한다. 개정안과 관계한 법안에 관한 설명을 덧붙이고 이해를 돕기 위해 예시와 참고자료를 제공한다. 개정안에 대해 타당하다고 결론을 내리면서도 법의 적용에서 발생할 수 있는 상황을 예측하여 대안을 제시하였다. 이를 위해 관련 행정 관계 업무를 한눈에 볼 수 있게 표로 제공하였다. 또한 개정안 관련 사업 현황 및 실적 자료와 유사 입법례와 함께 제공하였으며 구체적인 사업 및 비교 현황, 사업 추진 체계 등의 내용을 첨부하여 의원들이 전문적인 지식과 정보를 획득할 수 있도록 하였다.

서울시의회 검토보고서¹⁸⁾를 살펴보면 의안의 성격에 따라 상세한 사업 현황 자료를 제공하였고, 입법 필요성 관련되어서도 근거자료를 제시하였다. 또한 의안 관련 제반 환경 조건을 조사하여 향후 발생 될 문제점에 대한 대책을 검토의견으로 제시하였다. 더 나아가 지난 10년의 실적 자료를 제공하였으며 사업 관련 실태 자료를 통해 비용의 적정성을 따져 신중한 검토를 요구하기도 하였다.

이에 반해 기초의회는 의원의 의안발의나 안전심사, 정책개발, 연구자료 수집 등을 보좌하는 전문위원의 역량이 부족한 게 현실이다.(이관행, 2015:522). 특히 전문위원 검토보고서는 기본적인 검토사항 조차 생략된 총체적으로 부실하게 작성된 의견들이 많고, 단체장이 발의한 의안의 경우 필요성과 타당성을 검증하지 않은 채 무조건적으로 의안의 입장에 동의하는 검토의견이 많다. 인사상 한계와 인력 규모가 작아 입장과 대안을 내놓는 것에 한계가 있다고 하더라도 최소한 의안 관련 자료, 유사입법례, 타지자체 사례 등을 제시해야 함에도 불구하고 관련 자료 조차 제공하지 않은 채 의안이 타당하다고 단정 짓는 경우가 허다하다.

다시 말해 기본적인 요건조차 갖추기 않은 채 일방적으로 단체장이 제출한 조례안, 예·결산안에 대해 동조하는 입장을 피력하는 검토보고서 작성이 관성화 되고 있는 것이다. 이에 전문위원 제도의 한계 속에서 의원의 전문성 강화를 위한 현실적인 방안으로서 전문위원 검토보고서 개선에 관한 연구가 필요하다.

현재 전문위원 검토보고서를 분석하여 전문위원의 역량을 좀 더 정확히 진단하고 이를 통해 전문위원의 역량 제고가 되어야 할 것이다. 지방의원 전문성 강화를 위한 전문위원 검토보고서 개선이 되기 위해서는 먼저 전문위원 검토보고서가 갖춰야 할 기본적인 요건뿐 만 아니라 내용적 측면에서 수정·보완 되어야 하는 사항들이 무엇인지 구체적으로 살펴 볼 필요가 있다.

16) 행정안전부. (2018:92)의 「자치법규업무메뉴얼」의 입법화 과정을 참조.

17) 국회 행정안전위원회(2018.11)의 「소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서: 정부제출안」을 참조

18) 서울시 행정자치위원회(2018.9)의 「서울특별시 인재개발원 직장어린이집 민간위탁 동의안: 시집행부 제출안」을 참조

Ⅲ. 전문위원 역량 진단으로서 검토보고서 분석 구조

1. 전문위원 검토보고서 기본적 요건

지방의회의 전문위원은 의안 검토보고서 작성, 의원 활동 지원, 위원회 회의 진행, 자료요청, 행정사무감사 준비 및 진행, 본회의 회의자료 작성 등의 업무를 수행하고 있다. 이 중 전문위원에게 가장 중요한 역할은 상임위에 제출되는 각종 의안에 대한 검토보고서 작성이다. 그렇기 때문에 검토보고서의 작성 수준이 전문위원 역량 수준을 판단하는 척도가 될 수 있다. 이에 전문위원 검토보고서 분석을 통해 전문위원 역량을 진단하고자 한다.

전문위원 검토보고서의 기능을 살펴보면 먼저, 의안에 관한 심사 방향을 제시하는 기능이다. 전문위원의 사견이 아니라 객관적이고 중립적인 입장에서 관련 자료 및 사례를 통한 합리적인 의견을 제시해야 한다. 둘째, 의안에 관한 정보제공이다. 입법 추진배경, 이해 관계자들이 의견, 유사 입법례 등 그 조례안과 관련된 각종 자료 및 정보를 제공해야 한다. 집행부와 이해 관계자들이 비객관적인 정보들을 제공할 수 있기 때문에 사실에 근거한 정보를 제시해야 한다. 셋째, 여야의 거중조정이다. 여야가 대립하는 쟁점 사안이라면 절충안을 제시하여 타협을 유도할 수 있다. 마지막은 의안의 체계 문제 보완이다. 조례안이 체계상 문제가 있다면 이를 보완할 수 있도록 수정 의견을 제시해야 한다.(정재룡, 2018:247-258)

이런 전문위원의 기능을 전제로 전문위원 검토보고서를 분석하기 위해서는 전문위원이 기본적인 검토 사항인 입안 기본원칙, 입법의 필요성 및 적정성, 조례안의 체계에 관한 사항을 살펴봤는지 여부를 확인해야 한다.

먼저, 전문위원이 ‘입안 기본원칙’을 검토했는지 여부이다. 전문위원은 소관사무의 원칙, 법령의 범위, 법의 일반원칙, 법률유보의 원칙, 집행부와 의결기관의 권한 분리와 배분의 원칙 등을 검토해야한다.

‘소관사무의 원칙’은 지방자치단체는 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 지방자치단체의 장은 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있는 것이다.¹⁹⁾ ‘법령의 범위 안에서’는 지방자치단체는 그 사무에 대하여 조례를 제정하는 경우에는 법령의 범위 안에서 제정하여야 하고, 지방자치단체의 장이 그 권한사항에 속하는 사항에 대하여 규칙을 제정하는 경우에는 법령이나 조례가 위임한 범위에서 제정하여야 한다는 것이다.

‘법의 일반원칙’은 지방자치단체에서 자치법규를 입안할 때 소관 사무에 대하여 국가법령에 위배되지 않더라도 헌법 내지 법의 일반원칙을 준수하는 것이다. 법의 일반원칙에 위반되는 자치법규는 위헌 내지 위법한 자치법규로서 무효가 될 수 있기 때문이다. 이 일반 원칙들 중 포괄 위임금지원칙(헌법 제75조)을 적용하여 예시나 한정적 문구 등을 사용하여 하위법령에서 정해

19) 지방자치법, 제22조 및 제23조

질 내용을 예측할 수 있도록 해야 한다. 업무정지 등 제재적 처분의 경우는 법률에 제한기간의 예측이 가능하도록 상한을 규정해야 한다. 법규 명령과 규칙을 구분하여 규칙에는 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 불가피한 경우에 한정하여 위임해야 함을 검토해야 한다. 또한 과잉금지 원칙(비례의 원칙)을 고려하여 주민의 기본권을 제한하려는 입법은 입법 목적의 정당성과 그 목적 달성을 위한 방법의 적정성, 입법으로 인한 피해의 최소화성, 그리고 그 입법에 의해 보호하려는 공익과 침해되는 사익의 균형성을 모두 갖도록 검토해야 한다.

‘집행부와 의결기관과의 견제와 균형의 원리’는 지방자치법에서 의결기관으로서의 지방의회와 집행부로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 지방의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다.

둘째, 전문위원이 ‘입안의 필요성과 적정성’을 검토했는지 여부이다. 입법의 필요성 및 적정성이다. 지방자치단체에서 어떤 정책을 결정한 경우에는 그 정책의 시행과 관련하여 자치법규를 마련할 필요가 있는지를 검토할 필요가 있기 때문이다. 주민의 복리에 관한 사항으로서 단순한 행정지도나 예산조치만으로 시행이 가능한 경우에는 자치법규의 제정이 반드시 필요한 것은 아니나, 주민에 대한 급부의 안정성과 예측가능성을 높이기 위해 자치법규를 마련할 필요가 있는 경우에는 조례 등 자치법규를 제정해야 하기 때문이다.

셋째, ‘입법 형식과 체제의 적정성’을 검토했는지 여부이다. 입법 형식을 선택할 때에는 우선적으로 사무의 성격과 지방자치법 등 관계 법령을 검토하여야 한다. 지방자치법에서는 조례로 규정할 사항과 규칙으로 정할 사항을 정해놓고 있으므로 개별 법령에 특별한 규정이 없거나 지방자치단체의 정책에 따라 자치법규를 마련하는 경우에는 지방자치법에 따라 입법형식을 선택해야 한다.

전문위원은 입법의 형식 측면에서 의안의 개정·제정방식의 적합성, 체제 정당성 등을 검토해야 한다. 의안의 체제 및 문장 작성이 기본 원칙에 맞게 잘 구성되어 있는지를 검토하는 것이다. 자치법규는 기본적으로 자치법규의 제명, 본칙, 부칙으로 구성하며 제명은 자치법규의 고유한 이름이고, 본칙은 자치법규가 본래 규율하려는 주된 내용을 정하는 부분으로서 자치법규의 본체에 해당되며, 부칙은 본칙에 따르는 시행일, 경과조치 등을 정하는 부분임. 규정할 사항의 종류·성질·분량 등을 고려하여 해당 조항에서 바로 규정하기가 곤란한 경우 또는 규정내용이 기술적·전문적이거나 길고 복잡한 경우에는 부칙 다음에 별표, 별지 서식 등을 만들어 규정하기도 한다.

자치법규의 총칙은 그 자치법규 전반에 공통적으로 적용되는 규정을 정한 것으로서 그 자치법규 전체의 원칙적·기본적·총괄적 사항을 내용으로 한다. 전문위원은 총칙 기준에서 목적규정, 정의규정, 시장 등의 책무·책임 등에 관한 규정, 적용범위에 관한 규정, 다른 조례와의 관계

에 관한 규정 등이 법적 요건에 맞게 규정되어있는지 여부를 검토해야한다.

부칙은 본칙에서 규정하는 사항의 시행일과 본칙의 시행에 따른 과도적 조치인 시행을 위한 준비행위, 적용례, 경과조치, 특례, 기존 조례·규칙의 폐지, 그리고 본칙의 시행에 따라 필요한 다른 조례·규칙의 개정, 개정된 본칙과 다른 조례·규칙 등과의 관계 등을 규정한 부분을 말하는데 전문위원들은 부칙에 관련한 사항들도 꼼꼼히 검토해야 한다. 끝으로 전문위원은 의안이 법령 문장 및 용어 작성 원칙을 준수했는지 검토해야한다.²⁰⁾

의안의 체제 검토 시 먼저 헌법 및 다른 법률에 저촉 여부, 자체 조항간의 조화, 포괄위임여부, 별칙규정, 부칙규정, 용어의 표현 등을 검토한다. 개정안의 본문부와 친구조문 대비표를 비교하여 내용상에 차이가 있을 때는 제안 취지를 확인한다. 전부 개정의 경우 종전의 부칙이 모두 소멸되기 때문에 종전의 부칙 중 존치 필요성이 있는 것을 개정 조례의 부칙에 적시해주어야 한다.

또한 위임 규정이 있는 경우에는 하위 법령안을 요구하여 위임의 필요성 및 범위 등을 검토해야 한다. 먼저, 하위법령 규정사항을 조례에 직접 규정하는 개정안의 경우, 그 사항을 조례에 직접 규정하는 데 체계상 아무런 문제가 없는지 점검하고, 하위 법령 전체를 숙지한 후 양자간의 상충여부, 위임근거의 필요성 등 체계 사항을 검토하여야 한다. 하위 법령 규정사항의 상향 입법, 행정부의 일괄적 법률정비과제 등에 대해서도 집행부의 입장과 의회의 입장은 다를 수 있으므로 소홀히 취급해서는 안 되고 다른 사안과 같은 수준으로 그 타당성 여부를 충분히 검토해야 한다.

끝으로, 검토의견을 작성 시 ‘적절한 용어를 선택해 문장을 작성’했는지 여부이다. 반복, 요약, 사족 등 없이 최대한 간결하게 정제된 표현을 사용하며, 법령의 문어체를 그대로 쓰지 말고 구어체로 바꿔서 작성한다. 또한 매우, 반드시, 절실히 등의 부사를 사용하지 않는다. 검토의견의 결론 부분에서 긍정이라면 “타당, 바람직, 적절, 합리적, 긍정적, 입법(조치) 필요, 필요성이 인정된다, 전향적 검토, 수긍할 수 있다, 별(다른) 문제가 없다” 등의 표현을 활용한다. 부정의 경우에는 “신중한 검토(논의) 필요(입법에 신중할 필요), 타당성 부족, 타당성(필요성)을 인정하기 어려움, 보다 면밀한 검토 필요, 입법 실익이 크지 않음, 입법 당위성이 크지 않음, 적절하지 않음” 등의 표현을 활용한다.

용어마다 뉘앙스가 다르므로 각각의 의미에 들어맞는 정확한 용어를 엄선하여 사용. 공감 또는 동감, 증가 또는 상승, 누락 또는 미포함, 회피 또는 기피, 공개 또는 제공, 반한다 또는 부응하지 않다 등 적절한 용어를 해야 한다.(정재룡, 2018:247-258)

20) 법제처(2018), 「자치법규 입안 길라잡이」를 참조

2. 전문위원 검토보고서 내용적 요건

전문위원 검토보고서가 가장 기본적인 검토 사항인 입안 기본원칙, 입법의 필요성 및 적정성, 입안의 형식 및 체제에 관한 사항을 검토했는지 여부를 분석한 다음에는 검토의견의 준비성, 객관성, 충실성 등 품질을 진단해야 한다.

첫째, 검토보고서 작성하기 전 '준비' 단계를 거쳤는지 여부이다. 개정안의 경우 현행 조례 전체를 숙지한 후 조례의 다른 부분에 미치는 영향 여부를 파악해야 한다. 소관부서의 조문별 입법 이유서 등 자료요구, 담당자와의 논의 등을 통해 분석, 전문위원과 소관부서 과장이 참석하는 검토회의를 개최하고 소관부서의 서면 답변을 받아야 한다. 조례안의 내용과 관련정보를 숙지하여 쟁점별 정리 및 타당성 여부를 판단하고 조례안 및 관련 자료를 점검하여 주요 사항의 누락 여부를 확인한다.

둘째, 검토보고서가 '객관성'을 유지하고 있는지 여부이다. 의안이 쟁점이 되고 있을 경우 이해관계자들의 의견(청원, 진정 등)을 소개해야 한다. 자신의 의견을 제시하여 결론을 내리기 보다는 찬반론을 소개하는 방식으로 접근하는 방식을 취해야 하는 것이다. 집행부와 의회, 여야 어느 한쪽의 입장을 지지하는 것이 아니라 절충안이 가능하다면 조심스럽게 의견을 제시하는 것이 바람직하다. 또한 소관 위원회 위원들의 분위기를 살펴 볼 때 그 의안에 대한 가결 가능성이 높다고 하더라도 그런 분위기 편승하는 방향으로 의견을 내는 것은 지양하고 원칙에 따른 충실하게 검토하여 가장 합리적인 의견을 제시해야 한다.

셋째, 검토보고서가 여러 요건을 충족하여 '충실' 하게 작성 되었는지 이다. 제안 이유와 개별 조문이 다른 경우, 결국 조례로 성립하는 것은 개별 조문이기 때문에 필히 제안 이유와 조문이 일치하는지를 확인하고 이 양자가 불일치할 때 그 사항을 지적하고 일치시킬 수 있는 방안도 제시해야 한다.

검토보고서의 품질은 결론의 정확성 여부 보다는 결론을 내리기까지의 과정에서 문제 제기 사항 등에 대한 검토의 충실성 정도와 결론의 설득력 여부에 달려있다. 따라서 소관부서와 이해 관계자들의 의견을 충실하게 검토하고 결론과 다른 의견이 있을 경우 결론을 내리기 전후에 그 의견을 논박함으로써 왜 그런 결론을 내렸는지를 명쾌하게 납득시킬 수 있어야 한다. 검토보고서를 읽는 경우 처음부터 결론에 도달할 때까지 어떤 의문점 없이 수미일관하게 매끄럽게 논리가 전개되어 결론이 설득력이 있어야 한다.

다음으로 자료 및 사례를 충분히 제공 했는지, 집행부와 의회와의 관계, 주민과 의회와의 관계, 이해 당사자들 관계 등을 고려해서 입장의 적정성을 유지했는지, 문제점 및 대안 제시 등을 충실하게 반영되어 있는지 등 검토보고서 본연의 기능을 수행했는지를 분석해야 한다. 첫째, 검토보고서에서 충분한 '자료 및 사례 제공'을 했는지 여부이다. 의안과 관련하여 이론적 검토에 그치지 말고 관련 분야의 실태를 파악하여 현실 부합성 확보, 실태에 대한 수치자료, 운영 실적 등을 적시해야 한다. 다음으로 유사 입법례 및 타지자체 사례를 찾아 비교해야 한다. 추가

로 회의록(의안 심사, 행정사무감사 등 각종 회의)이나 세미나 자료 등을 충실히 파악하고 그 내용을 종합적으로 검토해야 한다.

또한 대법원, 법제처 등에서 위법 결정한 유사 사례, 현재 재판 중에 있다면 그 취지나 문제 제기 사항을 파악하여 조례안의 위법 소지를 검토해야 한다. 소관부서에 입법예고시에 제출된 의견(처리결과 및 처리이유 포함), 부서협의 결과 등을 요구하여 활용해야 한다. 법제연구원의 대한민국 현행 법령집이나 국회 및 법제처의 인터넷 법률을 이용하는 것이 정확하다.

둘째, 검토보고서에 '입장의 적정성'이 담보되어 있는지 여부이다. 단체장이 전문위원의 인사권을 행사하는 경우가 대부분이고, 2~3년 주기로 순환보직을 하는 공무원 인사 운영 상 전문위원이 단체장과 집행부 상급자의 눈치를 보는 경우가 많다. 그렇기 때문에 무조건 집행부가 제출한 조례안은 타당하다고 결론을 내는 경우가 많다. 이런 제도적 한계를 불구하고 의회와 주민의 입장에서 적정하고 합리적인 의견을 제시해야 한다.

셋째, 검토보고서에 의안의 '문제점 분석과 대안 제시'를 했는지 여부이다. 의견에 대한 충분한 근거 자료를 기반으로 의안에 대한 의회 내외에서의 각종 의견과 논의를 종합하여 검토해서 현황 및 문제점을 분석해야 한다. 또한 조례안의 내용이 부적절한 경우에 그 문제를 지적하면서 조례안의 취지를 실현할 수 있는 적절한 대안을 제시해야 한다. 전문위원이 의견을 제시함으로써 의원들이 검토보고서를 보고 전문위원들이 제시한 심사 방향의 타당성을 충분히 검증하고 평가할 수 있도록 미괄식으로 작성해야 한다.

이에 전문위원 검토보고서는 '기본적 요건' 측면과 '내용적 요건' 측면으로 구분하여 분석한다. '기본적 요건' 측면에서는 기초적 요건인 입안의 기본원칙, 입안 필요성 및 적정성, 입법 형식 및 체제 등과 형식적 요건인 적절한 용어선택, 간결하고 정제된 표현, 구어체 활용 등을 분석한다.

'내용적 요건' 측면에서는 '자료 및 사례 제공'으로 검토보고서 작성 전 기초자료인 성과 및 실태, 유사입법례 및 타지자체 사례, 보충자료인 회의록, 관계 부서별 의견 등이 사전 검토되고 제공되었는지 '준비성'을 중심으로 분석한다. '입장의 적정성'에서는 입장 부재 및 모호, 단체장 의견 중심, 의회와 주민 입장 고려 등 '객관성'을 중심으로 분석한다. '문제점 및 대안 제시'에서는 충분한 반박 근거 제시, 현황 및 문제점 분석, 대안 등 '충실성'이 분석 기준이 된다.

전문위원 검토보고서 평가 방법은 전문가들이 먼저 평가지표를 통해 평가를 하고 점수의 범위를 정하여 판정하는 방식으로 한다. 기본적 요건과 내용적 요건 중 자료 및 사례 제공, 입장의 적정성, 문제점 및 대안 제시로 기준 점수 이하면 가부를 판정한다. 전문위원 검토보고서 분석 지표는 아래 표와 같다.

〈표 5〉 전문위원 검토보고서 분석 지표

분석 지표		분석 내용			
기본적 요건	기초적 요건	입안 기본원칙	입안 필요성, 적정성	입법 형식 및 체제	
	형식적 요건	적절한 용어선택	간결하고 정제된 표현	구어체 활용	
내용적 요건	준비성	자료 및 사례 제공	성과 및 실태 등 자료	관련 사례	회의록 등 기타자료
	객관성	입장의 적정성	입장 부재 및 모호	단체장 입장 중심	의회, 주민 입장 중심
	충실성	문제점 및 대안제시	근거자료	현황 및 문제점 분석	대안 제시

IV. 전문위원 검토보고서 분석 결과

1. 서울시 구의회 전문위원 검토보고서 종합 분석

전문위원들의 역량을 진단하기 위해 서울시 25개 구의회 대상으로 2018년 5월 3일 '2017년 2차 정례회 전문위원 검토보고서'를 정보공개 청구하였다. 검토보고서의 분석 범위는 단체장 제출 조례안에 관한 검토보고서로 한정하여 자치구 의회별 편차를 줄이고자 하였다.

또한 분석 대상은 앞서 이론적 검토에서 서울 25개 자치구 의회 활동 및 의회사무기구 현황 조사 기간(2014년 7월 1일~2017년 12월 31일) 중 2018년 지방자치단체 선거 바로 직전 마지막 정례회인 2017년 2차 정례회로 기간을 한정하여 분석 대상을 객관화하고자 하였다.

정보공개청구 결과 서울시 구의회 25개 전문위원 검토보고서 중 총 301건의 검토의견이 취합되었다. 이에 2018년 6월 14일 부터 7월 21일까지 관계 전문가 7명이 총 301건의 의안에 관한 전문위원 검토보고서를 정성적으로 평가하였다. 전문가 집단은 정치학 교수 1명, 행정학 교수 2명, 지방의원 2명, 국회의원 보좌관(4급 상당) 1명, 국회 전문위원 출신 1명 등으로 구성하였다.

전문위원 검토보고서 분석 방법은 '부정적 평가'에서 기본적 검토사항을 준수하지 않은 검토의견, 단체장 입장 중심으로 작성된 검토의견과 관계 법령 개정에 따른 단순 조례 개정에 관한 검토의견, '긍정적 평가'에서 자료 및 사례를 충실히 제공한 검토의견, 문제점 분석 및 대안을 제시한 검토의견 등 5가지 유형으로 평가 및 판정하는 정성적 분석을 하였다.

〈표 6〉 전문위원 검토보고서 평가지표

구분		평가지표	평가 배점
기본적 요건	기초적 요건	① 입안 기본원칙에 관한 검토가 되었는가?	1~5
		② 입안의 필요성과 적정성에 관한 검토하였는가?	
		③ 입법 형식을 준수했는지 검토하였는가?	
	형식적 요건	① 적절한 용어를 선택하여 검토의견을 작성하였는가?	1~5
		② 간결하고 정제된 표현으로 검토의견을 작성하였는가?	
		③ 문어체가 아닌 구어체를 활용하였는가?	
내용적 요건	준비성 ④ 자료, 사례 등 자료를 제공하며 검토의견을 작성하였는가?	1~5	
	객관성 ⑤ 의회, 주민의 입장에서 검토의견을 작성하였는가?	1~5	
	총실성 ⑥ 문제점 및 대안을 제시하며 검토의견을 작성하였는가?	1~5	

〈표 7〉 전문위원 검토보고서 판정표

분석지표		점수	판정
1. 기본적 요건		0~4점	기본적 검토사항 미준수
		5~10점	기본적 검토사항 준수
2. 내용적요건	2-1. 준비성	0~2점	자료 및 사례 미제공
		3~5점	자료 및 사례 제공
	2-2. 객관성	0~2점	단체장 의견중심 검토
		3~5점	의회, 주민 입장 검토
	2-3. 총실성	0~2점	문제점 및 대안 부재
		3~5점	문제점 및 대안 제시

서울 25개 자치구의회 전문위원 검토보고서 분석 결과, 전체 검토보고서 중 ‘기본적 검토사항을 준수하지 않은 검토의견’은 30.56%를 차지하고 ‘단체장 입장 중심으로 작성된 검토의견’은 29.90%, ‘관계 법령 개정에 따른 단순 조례 개정에 관한 검토의견’은 19.93%, ‘자료 및 사례를 충실히 제공한 검토의견’은 11.96%, ‘문제점 분석 및 대안을 제시한 검토의견’은 7.64%로 나타났다.

전문위원 검토보고서가 ‘기본적 검토사항을 준수하지 않은 검토의견’ 비율과 ‘단체장 의견 중심으로 작성된 검토의견’ 비율을 합한 ‘부정평가’ 비율은 전체의 50%에 달하는 것으로 나타났다. 반면 ‘자료 및 사례를 충실히 제공한 검토의견’ 비율과 ‘문제점 분석 및 대안을 제시한 검토의견’ 비율을 합한 ‘긍정평가’ 비율은 전체의 19.9%로 나타났다.

분석결과, 부정평가를 받은 서울시 구의회는 마포구의회, 강서구의회, 성동구의회, 송파구의회, 강북구의회 순이다. 긍정평가를 받은 자치구의회는 강동구의회, 노원구의회, 서대문구의회, 광진구의회, 관악구의회 순으로 나타났다.

〈표 8〉 서울 자치구의회 전문위원 검토보고서 유형별 분류

(단위: 건수, %)

구의회	의안 건수	기본검토 사항 미준수 건수	기본검토 사항 미준수 비율	단체장 입장 중심 건수	단체장 입장중심 비율	부정평가비율 합계	단순법령 개정 건수	단순법령 개정 비율	자료 및 사례 제시 건수	자료 및 사례 제시 비율	문제점 및 대안제시 건수	문제점 및 대안제시 비율	긍정평가비율 합계
전체 비율	100	92	30.56	90	29.9	60.46	60	19.93	36	11.96	23	7.64	19.6
마포구	7	7	100	0	0	100	0	0	0	0	0	0	0
강서구	7	3	42.86	4	57.14	100	0	0	0	0	0	0	0
성동구	8	4	50	3	37.5	87.5	1	12.5	0	0	0	0	0
송파구	8	7	87.5	0	0	87.5	1	12.5	0	0	0	0	0
강북구	7	2	28.57	4	57.14	85.71	1	14.29	0	0	0	0	0
성북구	12	7	58.33	3	25	83.33	2	16.67	0	0	0	0	0
금천구	23	2	8.7	15	65.22	73.92	1	6.52	5	21.74	0	0	21.74
영등포구	23	12	52.17	5	21.74	73.91	5	21.74	0	0	1	4.35	4.35
은평구	11	4	36.36	4	36.36	72.72	2	18.18	1	9.09	0	0	9.09
종로구	14	2	14.29	8	57.14	71.43	4	28.57	0	0	0	0	0
구로구	14	5	35.71	5	35.71	71.42	2	14.29	2	14.29	0	0	14.29
도봉구	16	10	58.82	2	11.76	70.58	4	23.5	0	0	1	5.88	5.88
동대문구	16	6	37.5	4	25	62.5	6	37.5	0	0	0	0	0
강남구	16	2	12.5	8	50	62.5	1	6.25	2	12.5	3	18.75	31.25
동작구	14	6	42.86	2	14.29	57.15	6	42.86	0	0	0	0	0
중랑구	9	4	44.4	1	11.1	55.5	4	44.4	0	0	0	0	0
중구	8	2	25	2	25	50	4	50.00	0	0	0	0	0
양천구	20	3	15	5	25	40	8	40	4	20	0	0	20
서초구	14	0	0	5	35.71	35.71	1	7.14	5	35.71	3	21.43	57.14
관악구	7	2	33.33	0	0	33.33	0	0	3	50	1	16.67	66.67
용산구	16	0	0	5	31.25	31.25	6	37.5	4	25	1	6.25	31.25
광진구	7	0	0	2	28.57	28.57	0	0	3	42.86	2	28.57	71.43
서대문구	15	0	0	3	20	20	1	6.67	5	33.3	6	40	73.3
노원구	7	2	14.29	0	0	14.29	0	0	1	28.57	4	57.14	85.71
강동구	2	0	0	0	0	0	0	0	1	50	1	50	100

‘기본적 검토사항을 준수하지 않은 검토의견’이 많은 서울시 구의회는 마포구의회, 송파구의회, 도봉구의회, 성북구의회, 영등포구의회 등 순으로 나타났고, 또한 ‘단체장 입장 중심으로 작성된 검토의견’이 많은 서울시 구의회는 금천구의회, 종로구의회, 강서구의회, 강북구의회, 강남구의회 순으로 나타났다.

반면 ‘자료 및 사례를 충실히 제공한 검토의견’이 많은 서울시 구의회는 관악구의회, 강동구의회, 광진구의회, 서초구의회, 서대문구의회 순으로 나타났다. ‘문제점 분석 및 대안을 제시한

검토의견'이 많은 서울시 구의회는 노원구의회, 강동구의회, 서대문구의회, 광진구의회, 서초구의회 순으로 나타났다.

서울시 25개 구의회는 검토보고서의 구성 및 형식을 달리 하고 있는데 구의회의 특성과 상황을 반영하여 그 구성에 있어 특색이 있는 것은 긍정적이나 의원들이 의안의 내용을 판단할 수 있는 객관적 근거로서 자료, 사례 등을 제시해야 함에도 불구하고 대부분의 검토보고서가 형식적이거나 주관적으로 작성되어 있는 경우가 많은 것으로 나타났다.

서울시 25개 자치구의회 전문위원 검토보고서는 구 집행부 소속 공무원의 인사상 한계로 인해 구청장이 제출한 의안에 대한 대안적·비판적 검토가 어렵다고 해도 검토 자체를 부실하게 하거나 단체장 의견을 그대로 반영하거나 주관적으로 옹호하는 경우가 상당수인 것으로 나타났다.

구의회 전문위원 검토의견을 보면 제출된 의안이 자치법규의 기본 요건을 충족했는지 여부조차 확인하지 않고 있다. 기본적으로 관련 법령인 지방자치법 및 지방교육자치에 관한 법률, 지방공무원법, 지방공기업법, 지방재정법, 지방세기본법 등 지방세 관련 법령, 지방교부세법, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 지방자치단체 기금관리기본법, 지방자치단체 출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 등 지방자치사무 관계법에 관해 기본적 검토를 선행해야 하지만 이를 수행하지 않고 있다.

더 심각한 문제는 의안의 성격과 의미에 따라 자료 및 사례 제시, 문제점 및 대안 등이 제시되지 않은 채 작성되고 있다는 것이다. 또한 근거 없는 주관적인 주장 내지는 사유도 없이 의안이 타당하다고 결론짓는 경우가 대부분이라는 점이다.

2. 서울시 자치구의회 전문위원 검토보고서 유형별 분석

‘기본적 검토사항을 준수하지 않은 검토의견’의 사례는 의안의 입안 필요성 및 원칙에 대한 기본 검토뿐만 아니라 의안 관련 참고자료도 전혀 제시되어 있지 않으며 단지 몇 줄의 주관적인 검토의견만 작성한 경우를 말한다.

이 유형의 사례의 특징은 입법의 필요성 및 적정성은 검토에 필요한 자료 및 타자치구 사례를 제공 하지 않은 채 단지 몇 줄의 검토의견을 제시하고 있다. 의안의 재정추계가 필요한 동의안, 의견안, 계획안 등도 역시 형식적으로 진단하여 상당한 예산 소요가 예상됨에도 불구하고 당위성만 강조하는 경우이다. 또한 조례의 개정에 따른 비용추계서를 미첨부 했음에도 이에 대한 문제를 제시하지 않고 모호하고 부실한 주장만 열거하였다.

‘기본적 검토사항을 준수하지 않은 검토의견’의 대표 사례로는 송파구의회, 중구의회, 성북구의회를 들 수 있다. 송파구의회는 “상위법 위배 논란을 해소하고 생활문화대학의 수강료 상한액을 상향 조정하여 현실화하는 등 송파구 체육시설과 생활문화대학 운영의 합법성과 현실성을 제고하려는 것으로 매우 필요한 조치로 사료되며, 관계 법령의 규정에 맞춰 적정

하게 작성·제출된 안건을 검토됨”이라고 기술하였다. 기본적 검토사항인 ‘입안의 적정성’, ‘적절한 용어선택’ 측면에서 ‘수강료 상한액 상향 조정’과 관련되어 수강 실적 현황 및 프로그램에 관한 평가 관련 자료들을 제시하지 않은 채 단정적 표현으로 작성되었다.

중구의회 의 경우 역시 “이러한 제정 사유들을 종합적으로 검토하여 본 바, 「서울특별시 중구 범죄 예방을 위한 도시환경디자인 제정 조례안」은 우리 구민들이 범죄로부터 안전한 환경을 조성하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위하여 필요하다고 사료됨”으로 결론을 내렸다. 기본적 검토사항인 ‘입안의 필요성’ 측면에서 도시환경디자인과 범죄 예방과의 상관관계, 관련 타지자체 사례 등에 대한 검토가 생략되었다.

또한 성북구의회 의 경우는 “성북 청소년 문화의 집 신축 및 장위동 청소년공부방 신규 개관, 청소년공부방의 기능 및 위치를 변경하고, 청소년 시설 사용료 항목 중 일부를 변경하고, 성북구 청소년시설 사용료 상한 일부 항목을 변경하고자 하는 것으로 타당하다고 검토됨”으로 검토 보고서가 작성되었다. 기본적 검토사항인 ‘입안의 적정성’ 측면에서 들어 사업의 기능, 위치, 사용료 등을 변경하는 내용임에도 불구하고 기능 변경의 사유에 대한 근거자료, 변경 위치에 대한 도면 등이 생략된 채 막연하게 타당하다고 결론을 내린 사례이다.

‘단체장 입장 중심으로 검토된 검토의견’의 사례는 단체장이 제출한 의안에 대하여 참고자료, 문제점 및 대안이 제시되지 않은 채 일방적으로 의안의 필요성 및 타당성에 대한 사유를 제시하지도 않은 채 의안 통과의 당위성만을 강조한 경우를 말한다.

이 유형의 사례는 집행부 입장만을 들어 근거 자료도 없이 무조건적으로 단체장 제출의안의 타당성만을 옹호하고 있으며 의회와 주민 입장에서 파악해야 할 공유재산 계획, 민간위탁, 사용료, 수수료 감면조치 등에 대한 운영비 증대와 지방세 및 세외수입의 감소에 대한 예측할 수 있는 구체적인 검토는 생략하였다. 또한 단체장이 제출한 의안을 그대로 인용 내지 나열 하면서 검토의견이라고 밝히고 있다.

‘단체장 입장 중심으로 검토된 검토의견’의 대표 사례로는 종로구의회, 용산구의회, 영등포구의회 등을 들 수 있다. 종로구의회 의 경우는 “본 민간위탁 동의안을 검토한 결과, 좋은 공연 안내센터는 대학로를 찾는 시민들에게 공연 및 대학로에 관한 올바른 정보제공을 목적으로 평일은 10시부터 20시까지, 주말 및 공휴일에는 교대 근무로 운영 중이고 대학로 문화관광 정보 및 통역 서비스를 제공한다는 점을 고려할 때 관련분야의 전문기관에 민간위탁을 추진하는 것이 타당하다 사료됨”으로 기술되었다. ‘입장의 적정성’ 측면에서 볼 때 민간위탁 실태를 조사하여 실적 평가가 있어야 민간위탁의 장점을 파악 할 수 있는데, 실태 및 수요조사 없이 민간에 위탁을 하는 것이 일방적으로 결론지었다. 주민의 입장에서 볼 때 전문성과 수익성 보다는 좀 더 공공성, 공익성을 추구할 수 있는 사업의 민간 위탁에 대해서는 신중한 고려가 필요하다.

용산구의회 의 경우에는 “사유재산권을 보호하고 토지의 효율적 활용을 도모코자 자동실효전 재정적으로 집행이 불가한 시설과 부적합 시설을 해제하는 것과 도시계획시설을 적정한 규

모로 조정하는 것은 적절하다고 판단됨”으로 검토의견을 제출하였다. ‘입장의 적정성’ 측면에서 볼 때 사유재산권 보호와 토지의 효율적 활용에 대해 어느 입장에서 이를 고려하는지가 설명되지 않았다. 이 토지를 둘러싼 이해관계자들의 의견은 어떠한 지, 공공의 입장에서는 무엇이 보장되어야 하는지 여부에 대한 검토가 생략되었다. 또한 도시계획시설 변경은 단순한 문제가 아니라 이 도시의 미래를 좌지우지 할 만한 사안이므로 관련 변경 전, 후 도면, 변경 후에 예상되는 문제점이 무엇인지가 고려되어야 한다.

또한, 영등포구의회의 경우는 “지방자치단체는 「지방재정법」 제18조제2항에 따라 법령에 근거가 있는 경우에 출연을 할 수 있도록 규정되어 있고, 한국지방세연구원 출연금은 「지방세기본법」 제151조 및 제152조에 근거를 두고 있음”으로 검토되었다. 모든 지방자치단체가 출연을 하고 있고, 법적 근거가 있는 출연금일지라도 출연금을 왜 지불하는지와 용도에 대한 설명이 생략 되어 의원이 예산 심의권은 고려하지 않은 채 무조건적, 관성적으로 지불해야 하는 예산으로 기술되었다.

‘자료 및 사례를 충실히 제공한 검토의견’의 사례는 의안 관련 예산 현황, 사업실적, 사회동향, 통계 등 각종 자료 및 타자치구 사례를 검토하여 의원들이 심의·의결하는데 객관적 근거를 활용할 수 있게 하는 경우를 말한다. 이 유형의 사례는 조례안과 관련해 성과 및 실태조사 결과 자료를 제공하였으며, 각종 통계자료와 관련 예산자료로 근거로 제시하였다. 또한 관련한 타자치체 사례들을 들어 비교할 수 있도록 하였다.

‘자료 및 사례를 충실히 제공한 검토의견’의 대표 사례를 보면 광진구의회, 서초구의회, 강동구의회, 관악구의회 사례를 들 수 있다. 광진구의회 검토보고서에는 수강료 관련 조례 검토에서 수강료 감면 대상자 확대 및 연임 규정을 들어 수강료 감면의 타당성을 제시하였다. 서초구의회 검토보고서의 경우에는 고령화 관련 된 조례 검토에서 관련 고령인구 추이, 시 수입 변동 예상내역 등을 제시함으로써 사회적 현상 근거자료와 예상되는 예산 변경 현황을 제공하면서 조례 제정의 실질적 결과를 보여주었다.

또한 강동구의회 검토보고서의 경우는 각 조례 검토보고서 작성 시 자치구별 통장 임기 현황, 서울특별시 자치구 여성친화도시 지정 현황, 개정안 원인과 내용 요약표, 타 지자체 사례, 최근 5년간 체육시설수익적립기금 수입 및 지출 현황, 연도별 출연금 등 사업비 현황 등 관련 해당 자료를 제공함으로써 의원들이 가부를 결정할 수 있는 판단 자료로 활용하도록 하였다. 관악구의회의 검토보고서의 경우도 마찬가지로 각 조례 검토시 관련 연도별 비교 현황, 지방세연구원 서울시 자치구별 출연금, 자치구 구청장 표창 인원 및 부상 현황 등을 제공하였다.

‘문제점 분석 및 대안을 제시한 검토의견’의 사례는 단체장이 제출한 의안의 문제점을 정확히 검토하거나 더 나아가 대안을 제시하여 의원들이 심도 있는 심의·의결을 할 수 있도록 검토의견을 제출한 경우를 말한다. 이 유형의 사례는 입법 필요성과 원칙에 어긋남을 정확히 지적하고 집행부의 관행적인 입법에 대해 면밀히 조사하여 구체적인 근거와 함께 문제점을 지적하

고 대안을 제시하여 의원들의 판단을 돕는 역할을 하였다.

‘문제점 분석 및 대안을 제시한 검토의견’의 대표 사례를 보면 노원구의회, 강동구의회, 서대문구의회 등을 들 수 있다. 노원구의회의 경우에는 “「지방재정법」 제37조(투자심사), 「지방재정법 시행령」 제41조(재정투자사업에 대한 심사), 「지방재정투자사업 심사규칙」 제3조(투자심사의 구분 등) 규정에 의거 재정투자사업에 관한 예산편성시 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사를 사업비에 따라 자치구에서는 시·도의회 심사 또는 중앙의회 심사를 받아야 하나 심사를 받지 않고 구유재산 관리변경계획을 제출하는 것은 관련 법령의 입법 취지를 훼손하는 것으로 사료됨”으로 검토되었다. 공유재산 관리변경계획안을 제출하기 전 사전에 중앙정부, 광역단체의 심사를 받아야 함에도 불구하고 절차를 무시한 채 제출된 의안에 대해 법 절차적 측면에서 정확히 지적하였다.

또한 강동구의회 검토보고서의 경우에는 “세부 개정 사항 중 안 제31조는 조제목을 변경하려는 것인데, 제31조의 내용은 『독서문화진흥기본계획』에 따른 독서문화진흥 연도별 추진계획 수립’에 관한 사항이므로 조 제목을 “독서문화진흥 기본계획”으로 변경하는 것은 현행 규정 내용에 적합하지 않다고 사료됨(제31조 제목 현행유지가 개정안보다 적합)”으로 검토되었다. 기본적 검토사항인 입법형식 및 체제의 문제를 지적하였다.

서대문구의회의 검토보고서의 경우 “기금의 존속기한이 2018. 12. 31.까지인 점을 감안하여 계정별로 집행하고 있는 각 사업 예산의 규모를 재조정하고 기금 설치 목적에 부합하도록 사업의 내실 있는 추진을 고민할 필요가 있는 것으로 생각됨. 또한 최근 3년간 사회복지기금 운용 현황, 소관부서에서는 동 기금의 존치 필요성 및 이자수입 증대 개선계획 등에 대한 논의결과를 추가적으로 설명할 필요가 있다고 사료됨. 이는 소관부서가 충분한 사전조사 없이 관행적으로 기금운용계획을 수립하였음을 방증하는 것으로 판단됨”으로 검토되었다. 이 검토보고서는 기금 집행의 존속 기한을 고려하여 기금 사업과 예산의 적정성을 지적하였고 변경과 관련한 자료를 제공하였다.

V. 결론

지방자치제도는 지방의회의 자치입법권과 주민의 자기결정권 확대 방향으로 발전하고 있다. 지방의회는 헌법상 기관이며, 의결기관, 주민대표기관, 입법기관, 행정 감시기관이다. 현재 243개의 지방의회가 운영되고 있다. 지방의원은 자치사무 관련 자료요구부터 상임위원회 활동, 예·결산 심사, 행정사무감사 및 조사, 대집행부 질문, 지역구 공약이행 등 다양한 활동을 하고 있다. 그러나 지방의회의 중요한 기능에도 불구하고 여전히 지방의회에 대한 부정적인 평가도 많은 것이 사실이다.

그 원인으로 주로 지방의원의 전문성 부족, 전문위원 제도와 정책보좌인력 등 의정지원체제 미비가 지적되어 왔다. 이에 행정안전부는 2018년 10월 지방자치법 전부개정안 입법예고를 통해 지방의회의 자율성과 역량도 획기적으로 개선하겠다고 밝힌바 있다. 그 내용은 시도지사가 가지던 시도의회 사무직원의 임용권을 시도의회의장에게 부여하여 의회사무처 운영의 독립성을 보장하며, 시도·시군구 지방의원들의 자치입법·예산·감사 심의 등을 지원할 '정책지원 전문인력' 제도의 도입 근거를 마련하는 것이다.

본 연구는 지방의원 전문성 강화 방안 중에서 의정지원체제의 전문위원 역량에 초점을 두었다. 전문위원 역량 강화를 통해서 향후 지방의원의 정책 전문성을 높이는 방안을 모색을 위한 연구로 활용 될 것을 기대하며 수행되었다. 지방의회는 의원의 의정활동을 보좌하기 위해 상임 위원회에 전문위원을 두고 있는데, 이들은 의정활동을 지원하는데 중요한 역할을 하고 있다. 전문위원의 역할 중 가장 핵심적인 업무는 검토보고서 작성이다. 실제로 국회의 전문위원 검토보고서는 의원이 위원회에서 의안의 가부를 결정 할 때 결정적인 역할을 한다.(김형섭, 2018:91)

지방의회 발전과제로서 전문위원 검토보고서 개선방안을 도출하기 위해 서울시 25개 구의회 검토보고서를 조사 및 분석하였다. 전문위원 검토보고서의 분석은 '기본적 요건' 측면과 '내용적 요건' 측면을 구분하여 분석했다. '기본적 요건' 측면에서는 기초적 요건인 입안의 기본원칙, 입안 필요성 및 적정성, 입법 형식 및 체제 등과 형식적 요건인 적절한 용어선택, 간결하고 정제된 표현, 구어체 활용 등을 분석했다. '내용적 요건' 측면에서는 '자료 및 사례 제공'에서는 검토보고서 작성 전 기초자료인 성과 및 실태, 유사 입법례 및 타지자체 사례, 보충자료인 회의록, 관계 부서별 의견 등이 사전 검토되고 제공되었는지 '준비성'을 중심으로 분석했다. '입장의 적정성'에서는 입장 부재 및 모호, 단체장 의견 중심, 의회와 주민 입장 고려 등 '객관성'을 중심으로 분석했다. '문제점 및 대안 제시'에서는 충분한 반박 근거 제시, 현황 및 문제점 분석, 대안 등 '충실성'을 살펴보았다.

서울시 25개 구의회 전문위원 보고서 분석 결과 서울 25개 자치구의회 전문위원 검토보고서 분석 결과, 전체 검토보고서 중 '기본 검토사항을 준수하지 않은 검토의견'은 30.56%를 차지하고 '단체장 입장 중심으로 작성된 검토의견'은 29.90%, '관계 법령 개정에 따른 단순 조례 개정에 관한 검토의견'은 19.93%, '자료 및 사례를 충실히 제공한 검토의견'은 11.96%, '문제점 분석 및 대안을 제시한 검토의견'은 7.64%로 나타났다.

전문위원 검토보고서가 '기본 검토사항을 준수하지 않은 검토의견'과 '단체장 의견 중심으로 작성된 검토의견'의 합계인 부정평가 비율은 전체의 50%에 달하는 것으로 나타났다. 반면 자료 및 사례를 충실히 제공한 검토의견과 문제점 분석 및 대안을 제시한 검토의견의 합계인 긍정평가 비율은 전체의 19.9%로 나타났다.

전문위원 검토보고서가 입안 기본원칙, 입안의 필요성 및 적정성, 입법 형식 및 체제 준수,

적절한 용어 사용, 간결하고 정제된 표현 등 기본적 검토사항 조차 준수하지 않은 것으로 나타났다. 더욱 심각한 점은 의원들에게 검토보고서를 통해 자료, 사례 등 자료를 제공하고 있지 않으며, 의회, 주민의 입장 보다는 단체장 입장 중심으로 작성되고 있다는 것이다. 또한 문제점 및 대안을 제시하며 검토의견 수준까지는 도달하지 못한다는 점이다.

지방의원을 전문성 강화를 위해 전문위원 제도 개선 뿐 만 아니라 검토보고서 내실화를 위해 전문위원 대상 전문적이고 체계적인 교육과 검토보고서 작성 형식 및 방법에 대한 메뉴얼 개발이 필요하다. 전문위원 검토보고서 작성 기법에는 먼저 의안에 대한 기초적인 사항으로 입안 기본원칙, 입안의 필요성 및 적정성, 입법 형식 및 체제 등 법에 관한 지식과 문장 작성법을 포함해야 할 것이다.

내용적인 사항으로 의안 관련 근거 자료, 유사 입법례, 타지자체 사례 등을 검토보고서에 활용 할 수 있게 지방의회 정책 및 사례 데이터베이스가 구축되어야 할 것이다. 또한 지방의회의 역할과 의무 사항들을 전문위원이 숙지하여 주민을 대변하는 의회의 입장 중심으로 사안을 판단하고 정책 대안을 제시 할 수 있도록 상시적인 교육과 함께 인사상 불이익을 방지 할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다.

지방의원 전문성 제고를 위해 논의되는 지방의원 개인 보좌관 등의 제도는 기초의회에서 당장 도입하기에는 어려운 것이 현실이다. 더구나 법령으로 지방의회 의원 정원에 따라 채용할 수 있는 전문위원의 숫자도 정해져 있어서 지방의회가 전문보좌인력을 최대한 확보하고자 하는 의지가 있어도 마음대로 전문위원을 늘릴 수 없는 한계가 있다.

향후 지방의원의 전문성 강화를 위해 예산과 입법에 관한 사항은 전문적인 기능이 필요하므로 국회 예산정책처, 입법조사처, 서울시 예산정책담당관, 입법조사담당관과 유사한 역할을 하는 기관의 설립을 제고해야 할 것이다. 기초의회 마다 기관을 설립하는 것은 현실적으로 가능하지 않기 때문에 광역별로 설립을 하여 기초단위별 예산 및 입법 관련 지원 기능에 관한 연구가 있어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 강인호·최병대·문병기. (2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석. 「한국행정연구」, 13(1): 204.
- 고경훈. (2015). 지방의회 의정활동 평가에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 26(3): 6-18.
- 김형섭·홍준형. (2018). 국회심의과정에서 전문위원 검토보고서가 정부 제출 법률안의 원안채택에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 27(2): 91-118.
- 문상덕. (2012). 지방의회제도의 문제점과 발전방안. 「행정법연구」, 34: 274.

- 배용근. (2011). 국회 상임위원회 전문위원 검토보고서의 영향요인과 발전방안. 「의정논총」, 6(1): 107-133.
- 이관행. (2015). 지방의회 의정지원기능으로서 사무기구에 대한 평가와 과제. 「강원법학」, 46: 516-522.
- 정재룡. (2018). 「입법의 현장」, fides. 247-258.
- 최근열. (2009). 지방의회의원의 의정활동 보좌기능 강화방안. 「경상북도의회 의회보」, 18: 128.
- 최봉기·정은영·이석원 (2008). 지방의회 사무기구의 관리실태와 인사권 독립방안에 관한 연구. 「한국행정논집」, 20(1): 193.
- 국회입법조사처. (2018). 지방의회 의정지원 강화방안: 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로. 「NARS 현안분석」, 5: 1.
- 대통령 소속 지방자치발전위원회. (2017). 「지방자치발전백서」, 10.
- 법제처. (2018). 「자치법규 입안 길라잡이」.
- 서울연구원. (2017). 서울시의회 정책역량 강화 위한 지원제도 개선 방안. 「서울연구원 연구보고서」, 4.
- 지방자치발전위원회. (2015). 「지방자치 국민의식조사 최종 보고서」.
- 한국지방행정연구원. (2011). 지방의회의 공과에 대한 의견조사 결과보고서. 「한국지방행정연구원 연구보고서」, 15.
- 한국지방행정연구원. (2013). 지방의회 의정활동 역량강화 방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」, 127.
- 행정안전부. (2018). 자치법규업무메뉴얼.
- 행정안전부. www.mois.go.kr/.

접수일(2019년 03월 28일)

수정일(2019년 04월 18일)

게재확정일(2019년 04월 26일)

〈국문초록〉

지방의회 발전과제로서 전문위원 역량 강화 방안 연구

지방의원의 전문성 강화를 위해서는 이를 지원하는 전문위원 제도의 내실화가 필요하다. 지방의회 전문위원의 기본 역량은 조례·규칙 제·개정, 예·결산 심의 등에 대한 검토보고서를 작성하는 역량이다. 현재 의원을 실질적으로 지원하고 의안의 처리 절차에도 포함되어 있는 전문위원의 검토보고에 관한 연구가 부족한 상황이다.

본 연구는 기초의회 중 서울시 25개 자치구의회를 중심으로 전문위원 검토보고서를 분석한 결과 '기본 검토사항을 준수하지 않은 검토의견'과 '단체장 의견 중심으로 작성된 검토의견'이 대부분인 것으로 나타났다. 반면 '자료 및 사례를 제공한 검토의견'과 '문제점 분석 및 대안을 제시한 검토의견' 등은 낮은 수준이다. 현재 전문위원제가 제도적으로 미비한 상황 속에서 전문위원의 검토보고서 개선은 지방의원의 전문성을 강화하는 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다.

주제어: 지방의원, 의정활동, 전문성, 전문위원, 검토보고서